E/CONF.39/H/32
18 Oct.1962
ORIGINAL : FRANCAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.2/H.3

Belgique

ORGANISATION, PLANIFICATION ET PROGRAMMATION EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Par Léon HENRARD,
Architecte-urbaniste,
Université de Bruxelles,
Attaché de Recherches à l'Institut belge
pour l'Encouragement de la Recherche
Scientifique Outre-Mer (IBERSOM),
33 bis avenue de la Tenderie, Bruxelles, 17

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

ORGANISATION, PLANIFICATION ET PROGRAMMATION
EN VUE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE .

H.2. QUESTIONS D'ORGANISATION.

Léon BENARD
33 b avenue de la Tenderie
Bruxelles 17

Architecte-Urbaniste - Université de Bruxelles
Attaché de Recherches à l'Institut Belge pour l'Encouragement de la Recherche Scientifique Outre-Mer . (I.R.S.C.M.)

I.- Il est indispensable de bien situer d'abord le système de planification employé. Le mieux-être recherché va trouver sa voie dans une politique de "vitalisation rurale" [a] couvrant géographiquement plusieurs vallées du même bassin versant, quelles que soient les frontières politiques actuelles. Les bases sociales sont amplifiées des "hors-Centres", car trop souvent les villes sont déjà dé-socialisées ". L'ensemble est un plan régional où "Centres" et "hors-Centres" jouissent d'un plan harmonisé et progressif. La base du plan est la nourriture et l'agriculture, la transformation des récoltes puis l'industrialisation des produits agricoles. Les départs sont une intégration des études et des solutions proposées par différentes disciplines. Le système souhaite que, des relations bilatérales concertées, les coordinations deviennent multi-nationales, liant les développements de groupes de vieux pays à groupes de jeunes nations. Le dynamisme découle des rentabilités réciproques possibles.

2.- Avec Colin Clark, dont la théorie de croissance est vérifiée par la pratique dans le plan de Constantine, la programmation s'est déjà fixé les buts à atteindre, dans un temps donné et pour un résultat escompté. La durée, le plus souvent 25 à 30 ans, doit elle-même être divisée en différents plans et chacun d'eux en phases de développement. Chaque étape procède d'une organisation permanente qui conserve une ligne de conduite unique et qui la réalise par palier.

3.- a) Une différence énorme existe entre les moyens à mettre en oeuvre dans les vieux et les jeunes pays. Une adaptation commune est à trouver car les intérêts des Continents sont liés et convergents. C'est pourquoi la terminologie des relations doit être revue et définie. Le mot "aide" doit reprendre sa signification d'assistance exceptionnelle devant des faits catastrophiques ou calamiteux. Les coordinations doivent prendre le pas sur les conceptions actuelles " d'aide et d'assistances ".

3.- b) Les connaissances et les théories économiques des vieux pays sont adaptées aux contrées et régions auxquelles elles se rapportent. Les jeunes ont par contre des différences fondamentales qui demandent des modifications profondes de ces théories pour pouvoir "entrer en dialogue". La manière de vivre des jeunes nations peut être qualifiée de "quasiment close" dans les "hors-Centres" et de "déformée" dans les "Centres". Dans ces derniers, d'énormes différences existent au sein même de la société nouvelle qui se crée. Dès lors, le revenu " par habitant ", l'une des clef chez nous, est un pâle reflet de la réalité chez eux. Si au moins on pouvait faire une différence entre Agriculture et Industries, on aurait déjà une adaptation aux contingences. Socialement et économiquement la vie dans les jeunes pays va de l'époque des "hautes traditions" par la famille, au moyen-âge" par les cultures et nourritures jusqu'aux plus hauts niveaux de la "civilisation moderne" par certaines professions relevant des industries d'exportation. Etablir une moyenne est se baser sur une "simple proportion d'extrêmes" qui dans sa simplicité ne refletera jamais la réalité.

3.- c) Traditionnellement, on range les pays par degré d'évolution en appliquant un "coéfficient" de consommation d'énergie. En pays jeunes, cette mesure caractérise l'état de l'avancement industriel uniquement. Or de nombreuses industries n'y sont, bien au contraire, pas représentatives d'un sous-développement. Autre chose serait d'appliquer un coéfficient de consommation "d'eau potable distribuée par habitant et par Ha". L'immensité des pays jeunes, vis à vis des consommations, est un facteur qui leur est propre. A titre d'expérience et de preuve des arguments, si on examine la Fig;I, comparaison classique des pays du monde par coéfficient d'énergie, à la Fig.II qui reprend les mêmes chiffres, mais frappés d'une fonction des surfaces des pays, on s'aperçoit que l'échelle classique est complètement changée, les U.S.A. ne sont plus les premiers, mais la Grande Bretagne. En outre, l'échelle décrit deux cassures nettes divisant les pays hautement industrialisés, des pays moyens vis à vis des pays " à développer ".

4.- a) Un autre volet préalable est celui des connaissances du milieu en général. Les disciplines sont encore trop unitaires et sans interpénétration entre-elles. Il est nécessaire de réaliser des synthèses pour connaitre toutes les possibilités locales. Les richesses ne sont connues qu'indirectement par celles exploitées, or ce sont précisément les nouvelles et encore inconnues qui offrent un intérêt particulier. En outre les "coordinations" dans des classifications systématiques seraient susceptibles de "re-découvrir" pas mal de richesses perdues provisoirement par manque de méthodologie, beaucoup plus que de personnel.

4.-b) Beaucoup de caractéristiques particulières des jeunes Continents montrent que des adaptations et des recherches pratiques doivent présider à des statisques, que nos théories ignorent parce que basées sur d'autres contingences notablement moins sujette à des cassures.

5.- Le système du premier plan - de 5 ans pour fixer les idées - d'une période trentenaire par exemple, fixée d'après calculs, doit se subdiviser en trois phases : la survie, l'équipement puis le plein-emploi. A chaque phase une progression dans les moyens d'organisation doit se faire sentir. Ces organisations seront chaque fois en progrès sur les précédentes, l'ensemble restant fonction de la "programmation globale " . Les statistiques afférentes seront proportionnelles dans leurs ampleurs et études aux phasés auxquelles elles se rapportent. Ainsi à la première phase, les besoins de santé et de nourriture seront étudiés par les communications et la politique de l'eau. Sur ces quatre centres d'intérêt, vont tourner les premières statistiques. Une carte orographique et hydrographique va servir de base aux différents "surveys" qui vont se confronter. Les "bassins" vont être systématiquement prospectés par les représentants des différentes disciplines travaillant en équipe. Des monographies d'état de santé vont être établies parallèlement aux profils pathologiques de la région, aux situations de la nutrition et à l'équilibre du système hydrographique et pluviométrique. De ces premières statistiques, les besoins les plus urgents, vont apparaître. Au travail d'équipe des quatre disciplines clefs, les prospecteurs établiront les monographies des ressources. On disposera ainsi d'un réseau statistique synthétisant les résultats de plusieurs disciplines. Cette méthode proposée par "intégration" est absolument nécessaire si on veut procéder aux mobilisations complètes des possibilités existantes.

6.- Les connaissances fractionnaires actuelles peuvent servir de base aux premières investigations. Déjà la voie est ouverte : Il existe des études où santé et nourriture sont des éléments étudiés ensemble parallèlement aux profils pathologiques de l'eau. Dans des études régionales du Sénégal [b/] on a constaté que des perspectives insoupçonnées s'ouvrent par les relations des phénomènes entre-eux, bien qu'étudiés par disciplines différentes. De même, des études marocaines sur les consommations des ménages [c/] traitent l'objet et les besoins, mais aussi la scolarisation, les logements, la santé. C'est dans des esprits similaires qu'il faut travailler, mais en élargissant plus systématiquement les recherches par des données de statistiques intégrées.

7.- A la phase suivante, dite des "équipements", les études vont porter sur les tenants et les aboutissants des grands projets en eau et en énergie vis à vis des possibilités de rénovation de l'Agriculture, puis de transformation industrielle des produits agricoles. La base du développement même étant axée sur l'idée de

l'agriculture et de sa valorisation industrielle; c'est dire toute l'importance des statistiques de cette période clef. En outre,on déduira de la phase précédente les normes qui doivent permettre à l'industrie récurrente de couvrir les besoins nouveaux créés par les premiers progrès enrégistrés et d'y faire face. Le même processus se poursuivra pour les phases ultérieures.

8.-a)Coordination de l'aide extérieure.Il y a réciprocité entre les investissements entre les jeunes et les vieilles nations. Mais très souvent,les pays d'Europe connaissent mal ceux d'Afrique si ce n'est,au travers de reportages fractionnés. L'inverse est tout aussi vrai,et l'Africain par exemple,ne connait que quelques traits typiques et toujours particuliers de l'Europe. Les informations techniques et réversibles,d'un continent à l'autre,sont sans intégrations entre - elles. Autrement dit,les partenaires inter - continentaux ne se connaissent pas suffisamment.Une "information technique" devrait exister parallèlement aux informa - -tions générales. Ces dernières ne visent que les nouvelles relevant de la politique et des événements si possible catastrophiques et toujours émotionnels.

8.- b) Un système de classification des renseignements techniques, rangés en quelques sorte en "questions-réponses" doit-être trouvé et mis au point à l'échelle inter-continentale. Il existe des flashes d'information de cet ordre d'idée dans de grands pays,aussi bien exportateur qu'importateur,l'Allemagne et le Canada par exemple,pour citer un vieux et un jeune pays. C'est là une simple question d'organisation d'échange de renseignements dont les moyens de diffusion ne sont pas bien compliqués à trouver et à mettre au point. Dans un autre ordre d'idée, une information faite d'échange existe pour le tourisme,et ce à l'échelle mondiale.

9.- Se connaissant mieux entre-eux,au travers de leurs possibilités et de leurs besoins,les continents auront beaucoup plus d'efficience dans les mouvements des capitaux.Ils seraient investis dans des conditions mieux appropriées et fatalement,plus productives. La rentabilité aidant, l'action non seulement se poursuivra,mais s'intensifiera pour un mieux-être de tous.

IO.- La science et la technique,jointes aux recherches scientifiques s'y rapportant, ayant de nouvelles méthodes pratiques d'investigations intégrées, maintenant connues par l'information technique, très vite on s'apercevra qu'une nouvelle optique doit s'ouvrir. Cette optique sera celle de déterminants propres aux pays jeunes dont les revenus sont faibles.Cette caractéristique,comme les parti- -cularités des problèmes rencontrés sont des données fondamentales de l'optique nouvelle. Trop souvent ces éléments sont perdus de vue. Toujours dans le même esprit,on doit ajouter les côtés de la pratique pure et de la portée immédiate des études à faire,tout comme les moyens à prendre,qui sont toujours urgents,tant le

retard est grand. Il faut mentionner encore les institutions locales stimulant les productions internes.L'encadrement,l'apprentissage et l'enseignement sont multiplicateurs des tendances au progrès,dans tous les domaines,santé,nourriture,agriculture,base même du système,puis par ce système,l'habitat,le confort et l'industrie. Des coordinations avec les vieux pays et surtout avec les grands Organismes Mondiaux spécialisés sont dans ces domaines absolument indispensables et caractéristiques de l'aide " extérieure ".

11.- Organisation des mécanismes. A titre d'exemple,avant de mentionner l'organigramme du mécanisme de développement proposé,il n'est pas sans intérêt d'examiner quelques schémas typiques de ceux actuellement en place.Ils sont productifs d'effets plus ou moins accusés chacun dans les domaines qu'ils se sont tracés. Le choix a porté sur les organigrammes du Ghana, de l'Inde et de Ceylan. */
Ces schémas paraissent être assez représentatifs parmi l'éventail des différents plans qu'on peut rencontrer. Le plan de Constantine mis à part et constituant un modèle d'organisation d'un système global particulièrement bien mis au point.

12.- Le schéma d'organisation du Ghana (Fig. III) est basé sur un Département appelé Bien-Etre Social de la Communauté,allié au Travail et aux Coopératives.La tête du plan est ainsi très représentative du progrès visé par le programme. Trois points sont saillants : la Réalisation,sous l'égide du Travail, l'Education qui hiérarchise les organisations dirigées vers les masses et enfin l'Information. Ce plan est intégral,il vise la communauté jusqu'à l'échelon local. Pourtant dans l'organigramme,on ne sent pas les voies et moyens,par exemple,l'Agriculture ou encore,l'intégration des zones rurales et des Centres. La coordination est peu sensible. Ce plan demande l'autorité comme support de la réalisation.

13.- Le plan d'organisation de l'Inde (Fig. IV) agit sur davantage de leviers, tout en restant fort simple et très ouvert. La direction générale est située proche de l'Autorité du Premier Ministre,et le Comité en est présidé par celui-ci. Le plan est soumis à la compétence du Ministre du Développement de la Communauté et des Coopératives. Il amplifie et hiérarchise quatre points principaux la Formation Professionnelle,la Division de la Programmation proprement dite qui groupe les secteurs agricoles,industriels,sociaux,et les subdivisions qui en découlent jusqu'aux villages; une Division des Investigations suit,c'est un des rares plans qui comporte cette précieuse division et enfin,se trouve le service de l'Information. C'est là un organigramme,à la fois très clair et très valable,en comprenant d'heureuses innovations.

14.- L'organisation de Ceylan (Fig. V) est sensiblement différente. Si,les autres plans émanent du Chef de l'Etat ou d'une autorité proche, ici tous

les Ministres interviennent dès l'origine,dans une première coordination.Les Ministères amplifient les actions dans une hiérarchie jusqu'au Comité de Village. Il est à craindre un certain émiettement dû peut-être à l'idéal cherché. A titre d'exemple l'Agriculture,l'Alimentation,les Coopératives et les Réformes Agraires,puis l'Irrigation,le Développement Agricole, les Bois et les Terres sont subdivisés entre-eux et dépendent des Ministres de l'Agriculture et des Terres, tandis que les Travaux Publics,la Santé et l'Education restent à part. L'ensemble est ainsi à la fois complet,mais fort complexe.

15.- Devant ces exemples choisis parmi bien d'autres, on pourrait proposer l'organigramme suivant (Fig VI).Le Chef d'Etat ou son délégué et son Conseil,situent la "clef de voûte",coordonnant spécialement le Social,la Santé et l'Education dans une synthèse.

16.- A gauche et à droite de la "clef de voûte" sont rangés les éléments de la Technique et ceux de la Finance. Dans ces éléments se classent respectivement l'Agriculture dans son intégralité comme dans le programme de l'Inde y compris l'Industrialisation des produits de l'Agriculture,ensuite les Travaux Publics,puis les Investigations et Recherches et enfin les Coordinations techniques au Développement et les Organisations Internationales. Face à chaque nomenclature citée pour la Technique,et au départ maintenant des Finances,les Impôts-Taxes et Ré-Investissements,puis l'Economie et les Industries,ensuite l'Information et enfin les Banques et Organismes Internationaux de Crédits. Ainsi,outre les corrélations techniques - finances, en diagonales les éléments se recoupent sur le service du "Plan et Budget". L'ensemble est synthétisé par un Comité qui coordonne et contrôle les réalisations des phases du plan étatique et ouvre les perspectives d'avenir. Celles-ci pourraient être notamment les Sociétés de développement dont il sera parlé à la rubrique E3,groupant ensemble " l'Etat et le Privé", dans une organisation mixte stimulant les réalisations du plan,multiplicatrice des emplois et des gains dans des délais très courts.

17.- L'ensemble est ainsi relativement simple,mais il organise une action réciproque de contrôle d'un élément vers l'autre évitant les abus. Il range les éléments techniques face aux financiers sans les mélanger,si ce n'est par le "Budget" situé lui-même entre le Chef de l'Etat et l'organisme de coordination-contrôle.

X

X X

Notes : Fig. I et II (page 2 § 3-c) p.8

Fig. III, IV et V (page 5, § 12.- 13.- 14.-) p. 7

Fig. VI (page 6 §15.-) P. 7

Remarques :

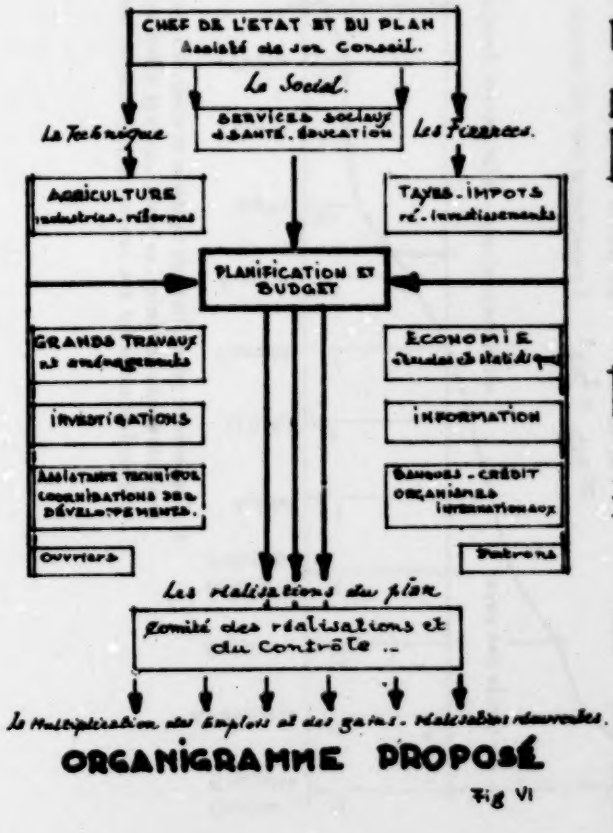
a/ Voir au chapitre précédent G., cette description. (page 1 - § 1.-)

b/ A.Retel Laurentin, Analyses biologiques des pays africains, Cahier I R F E D n°8 Paris 1961, (page 3 - § 6.-)

c/ Service Central des Statistiques, Division coordination et plan, Aout 1961 Rabat (page 3 - § 6.-)

d/ Lamartine P., El desarrollo regional de Mejico, Banco de Mejico 1960 (page 5 - § 10.-)

e/ Programa de asistania técnica de las N.U.
Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública, Nueva York 1960 (page 5 - § 11.-)



ORGANIGRAMME PROPOSÉ

Fig VI

COMPARAISON D'ORGANIGRAMMES RÉSUMÉS :

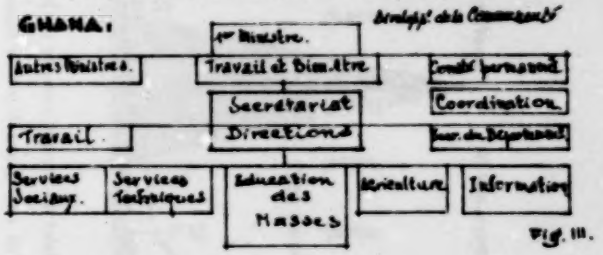


Fig. III.

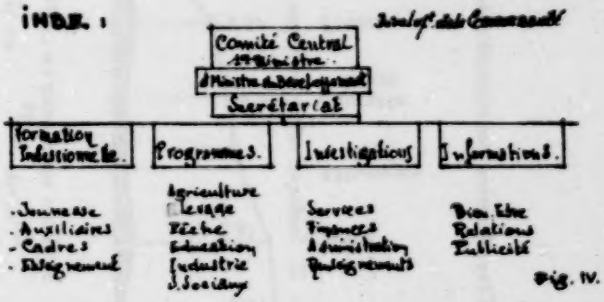


Fig. IV.

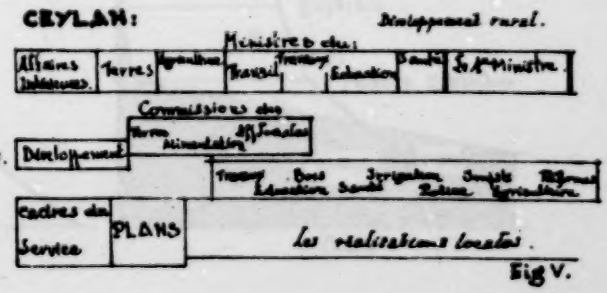
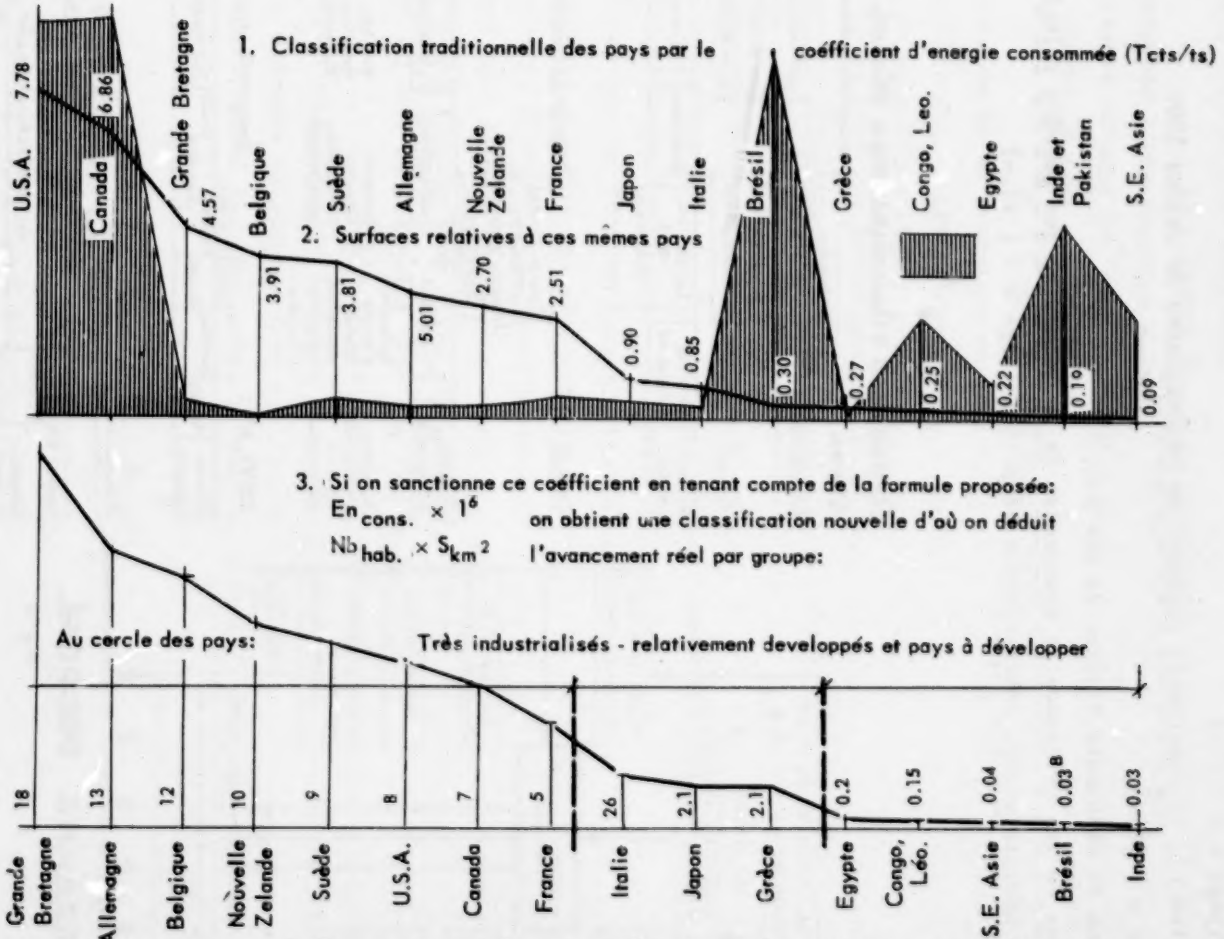


Fig V.



4. On pourrait généraliser ce système et avoir des mesures communes plus précises valables entre pays ainsi qu'entre jeunes et vieux pays, et ce dans chaque domaine particulier mesurant des consommations comme des besoins.

724 F - Oct.1962 - 1,000